

Date de dépôt : 28 mars 2011

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur la coopération assistée par ordinateur pour l'élucidation des crimes et délits commis avec violence (Concordat ViCLAS)

Rapport de M^{me} Christiane Favre

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales a traité ce projet de loi en trois séances, les 8 et 15 février, ainsi que le 1^{er} mars 2011. Les débats ont été présidés par M. Eric Leyvraz. Ils ont bénéficié de l'experte présence de MM. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique, et Frédéric Scheidegger, secrétaire général adjoint au DSPE, qui a présenté le projet à la commission. Les procès-verbaux ont été successivement tenus par MM. Christophe Vuilleumier et Guy Chevalley avec une précision appréciée du rapporteur.

La commission a procédé aux auditions suivantes :

- M. Pascal Bigler, chef de section, en charge du dossier ViCLAS au sein de l'Etat-major de la police judiciaire ;
- MM. Rico Galli, chef de domaine spécialisé, ViCLAS Centre, Police cantonale bernoise et Eric Bischof, suppléant du chef de domaine spécialisé.

Objet, origine et historique du Concordat ViCLAS

Ainsi que présenté dans l'exposé des motifs du projet de loi, ViCLAS (*Violent Crime Linkage Analysis System*) est un système d'analyse informatisé qui regroupe des données de police de manière supracantonale

pour les traiter au sens d'une analyse opérationnelle de cas. L'analyse est effectuée sur la base d'exemples saisis de crimes et de comportement type d'auteurs d'infractions. ViCLAS a pour objectif de lutter de manière ciblée contre les crimes sériels violents et sexuels.

Ce système, utilisé dans plusieurs pays d'Europe, a été mis au point par la Gendarmerie royale du Canada.

Sur mandat de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), la police cantonale de Berne utilise ViCLAS depuis le mois de mai 2003, sous licence d'utilisation et à titre d'exploitation pilote. En avril 2009, la Conférence des chefs de département cantonaux de justice et police (CCDJP) adoptait le texte de la convention ViCLAS et décidait que le système devait être introduit de manière définitive.

Notons encore que, à ce jour, quinze cantons ont adopté le principe d'une adhésion au concordat ViCLAS. Un seul l'a refusé, le canton de Vaud.

Présentation du projet de loi et premières questions de la commission

La présentation du projet de loi par le représentant du département est rapidement suivie d'une série de questions des commissaires. S'ils sont en effet assez vite convaincus par l'utilité de cette base de données, des inquiétudes surgissent quant à la nature des informations transmises et la protection des données.

Ainsi, un député se montre-t-il inquiet devant certaines dispositions de l'article 3 traitant du champ d'application et qu'il juge vagues. Il demande par ailleurs s'il est possible de modifier un concordat et quelles seraient les conséquences pour Genève de ne pas y adhérer.

Le représentant du département rappelle que, s'il est possible de modifier un concordat, il est nécessaire d'avoir l'accord de tous les cantons. Il relève que si Genève refusait le concordat ViCLAS, le canton ne pourrait vraisemblablement pas profiter du système à moins, peut-être, d'invoquer l'intérêt prépondérant en vue de consulter cette base. Mais les données genevoises ne pourraient y être introduites, ce qui serait un inconvénient opérationnel pour les autres cantons.

Un député demande si les personnes figurant nommément dans ce système sont averties et une députée s'inquiète du degré de certitude nécessaire pour inscrire un suspect dans la base de données.

A la première question, le représentant du département répond que ce devrait être le cas, mais il précise que l'on peut aussi imaginer des récoltes d'informations hors d'une procédure pénale. Répondant à la deuxième

question, il indique que le texte est relativement large. Les critères d'entrée sont assez souples alors que les critères de sortie sont plus clairs. C'est sur demande ou à la suite d'un acquittement que les données peuvent être effacées du système.

Une députée s'enquiert de l'existence de systèmes similaires utilisés par d'autres pays et se demande, le cas échéant, s'ils sont compatibles avec ViCLAS. Relevante par ailleurs qu'il existe une licence d'utilisation, elle observe que celle-ci est payée par le canton de Berne.

Le représentant du département le confirme, mais il est prévu que les cantons concordataires participent aux frais de licence. S'il connaît l'existence de systèmes analogues, il n'en connaît ni les avantages ni les inconvénients.

Un député s'étonne du tour frileux que prend la discussion. Il observe que l'article 2 précise que le système est fondé sur des résultats d'enquêtes, lesquelles sont lancées de manière sérieuse et rappelle que l'on parle de violence et de délits sexuels. Il ajoute que l'article 10 donne autorisation à toute personne de consulter son dossier, l'article 13 prévoyant clairement l'extinction des données. Eût égard à la progression du genre de criminalité visée, il juge que cette frilosité n'est pas de mise.

Le représentant du département rappelle que le Conseil d'Etat souhaite adhérer à ce concordat. Ce système, qui permet d'agir vite et efficacement, a en effet fait ses preuves et les enjeux liés à ce projet sont plus importants que d'éventuels dérapages. Concernant ces travers potentiels, il propose à la commission de rencontrer des spécialistes.

Répondant à un député qui demande pourquoi l'enlèvement de mineurs est mis de côté à l'article 3, lettre e), il indique qu'un autre système est déjà mis en place à cet égard.

Revenant sur la question d'une députée qui demande si une évaluation du dispositif est prévue à terme, le représentant du département confirme que les cantons font une évaluation périodique.

A l'interrogation d'un député concernant la prise en compte des injures à caractère homophobes dans l'article 3, alinéa 2, lettre b), il répond par la négative.

Enfin, il confirme que le système ViCLAS n'inclut que des résultats d'enquête et non de simples dénonciations.

Audition de M. Pascal Bigler, chef de section, en charge du dossier ViCLAS au sein de l'Etat-major de la police judiciaire

M. Bigler relève que le projet de loi correspond à ce qui est en vigueur à Genève et à ce qui existe dans certains cantons. Il précise que Genève a déjà transmis des données dans le système ViCLAS, neuf homicides et une cinquantaine d'affaires de mœurs. Genève n'a pas encore obtenu de résultat, mais le canton collabore au dispositif depuis peu de temps. Il observe que 119 cas ont été élucidés grâce à ce programme.

Un député, préoccupé par l'affaire des fiches qui avait secoué en son temps la Confédération, relève qu'une entrée dans le fichier peut se faire sur des suspicions. S'il comprend le but de cette base de données, il s'inquiète de la présomption d'innocence et aimerait savoir sur quelle base on est susceptible d'entrer dans ce système.

M. Bigler indique que cette base de données est utilisée pour la *profiling*. Des éléments comportementaux et des modes opératoires sont entrés dans le fichier. Ce qui permet de sérier les informations. Lorsqu'un auteur est identifié, il est possible d'effacer les données inexactes. Répondant au même député, il confirme que le fichier ViCLAS reste anonyme jusqu'à l'identification de l'auteur.

Concernant la suspicion et la présomption d'innocence, il indique que l'on intègre un nom dans la base de données seulement après une enquête ayant abouti à un résultat.

Un député observe que cette base de donnée est déjà utilisée sans base légale et se demande quelle sera la différence avec ou sans l'approbation de ce projet de loi. M. Bigler indique que le projet est actuellement mené à titre de test.

Une députée revient sur la confidentialité. Comprenant que l'échange d'information entre les polices cantonales peut se pratiquer sans ViCLAS, sur demande et par un simple mail à toutes les polices suisses, elle imagine que cette pratique peut s'avérer bien moins confidentielle que le système ViCLAS.

M. Bigler le confirme en précisant que ces mails arrivent dans les centrales et dans les mains d'on ne sait qui. Par ailleurs, cette méthode complique le travail de la police. La base de données ViCLAS est plus précise.

Un député demande s'il existe en Suisse un fichier répertoriant toutes les personnes condamnées. M. Bigler répond par l'affirmative tout en relevant que ces condamnés ne figureront pas forcément dans le fichier ViCLAS.

Un député observe que ViCLAS est plus un fichier d'actes que de personnes. M. Biggler le confirme en précisant toutefois que, au bout d'un moment, il faut bien associer les actes avec un nom.

Une députée ayant relevé qu'il n'est pas prévu d'introduire le nom des auteurs déjà condamnés dans le fichier, le représentant du département observe qu'il est impératif, dans certains cas, de noter les auteurs lorsqu'ils sont connus. S'ils récidivent, on peut les retrouver rapidement grâce aux indications du fichier.

La même députée demande s'il y aura une systématique pour entrer ces données et qui fournira les informations à entrer dans la base. Le représentant du département indique que les cantons ne sont pas maîtres du jeu. C'est la centrale ViCLAS qui coordonnera les pratiques en fonction des directives communes mises en place par la CCPCS.

Un député ayant demandé s'il y a une corrélation entre l'effacement du casier judiciaire et cette base de données, M. Bigler répond que le but de ces deux fichiers n'est pas le même. Le casier judiciaire vise à protéger la population en étant attentif à certaines professions sensibles, alors que ViCLAS est une base de données comportementale en vue d'élucidation de délits. Il est par ailleurs possible de figurer dans ViCLAS sans avoir de casier.

Un député observe aussi que le fichier de comportement peut ne pas comporter de nom. Mais il ajoute que si ce fichier permet de retrouver aisément des violeurs récidivistes sortant de prison, il ne voit pas de problèmes au fait que des noms apparaissent.

A un député qui demande à quoi sert le bureau de Fribourg puisqu'il y a une centrale à Berne, M. Bigler indique que le bureau de Fribourg est notamment chargé des traductions en allemand.

Audition de MM. Rico Galli, chef de domaine spécialisé, ViCLAS Centre, police cantonale bernoise, et Eric Bischof, suppléant du chef de domaine spécialisé

M. Galli détaille la chaîne type dans laquelle ViCLAS intervient : un événement violent à caractère sexuel fait l'objet d'investigations de la police et entraîne un rapport de police qui constitue une base de données. Vingt-six bases de données cantonales existent donc, sans liens les unes avec les autres, dans lesquelles des recherches peuvent être entreprises. C'est là que ViCLAS intervient : le coordinateur ou la coordinatrice du canton concerné procède à une analyse de l'affaire et, le cas échéant, en transmet une copie au Service extérieur, basé à Fribourg pour la Suisse romande et le Tessin. L'analyste

reçoit la copie du rapport et introduit les données dans ViCLAS en classifiant les données comportementales, ceci dans le but de trouver des liens entre les cas. Si la nouvelle affaire, dont l'auteur est connu, présente des similitudes avec une affaire enregistrée mais non élucidée, les services d'enquête reçoivent ces nouveaux éléments pour poursuivre leurs investigations. Si l'auteur est inconnu, il en va de même. Ceci permet d'éviter la disparition de l'auteur de délits sexuels avec violences par le simple passage d'une juridiction à une autre.

ViCLAS est donc un système d'analyse pour des liens potentiels avec des cas élucidés ou non. Il permet l'identification de séries ou d'auteurs d'actes en série. Il fournit de nouveaux éléments d'enquêtes sur la seule base de données établies par la police et n'entretient donc pas de liens avec d'autres bases, comme Ripol par exemple. Enfin la recherche doit être menée par un ou une analyste (pas de système automatisé). Ces analystes sont au nombre de quinze en Suisse et possèdent des connaissances approfondies sur ce type d'enquêtes et la méthodologie requise. ViCLAS offre donc un instrument supplémentaire aux cantons concordataires. D'autres pays ont déjà adopté ViCLAS, dont la France, l'Allemagne, l'Autriche et l'échange d'informations est possible. En 2010, Ernest & Young a procédé à un audit de cet instrument. Un extrait de cet audit, avec une traduction non officielle, est remis aux commissaires. Il figure en annexe.

Un député demande s'il y a une estimation du taux de satisfaction du système et s'enquiert du moment de la justification de l'entrée de ViCLAS lors du processus.

M. Galli se dit personnellement satisfait de l'utilisation du système, mais c'est la police qui, au final, peut apprécier la qualité des informations contenues. Dans le choix du moment et de la justification d'entrer dans ce système, le rôle du coordinateur ViCLAS est déterminant, selon les informations fournies par la police.

M. Bischof ajoute que cette coordination devrait être assurée par des professionnels travaillant directement sur la problématique type, sur la base de critères sélectifs. Le canton qui envoie des informations ne décide pas de l'entrée du cas dans ViCLAS. Concernant le taux de satisfaction, il indique qu'un contrôle des affaires existe, mais que le pourcentage de satisfaction n'est pas connu. En revanche, les professionnels de terrain peuvent fournir un retour. Mais il relève qu'on ne peut comparer ViCLAS avec le système automatique d'identification des empreintes digitales AFIS ou CODIS pour l'identification de l'ADN. La pertinence des informations de ViCLAS doit être vérifiée et les polices cantonales restent libres d'ouvrir une enquête, de procéder à une convocation ou d'ignorer l'information.

Le canton de Vaud ne participe pas au concordat, un député aimerait en connaître la raison. M. Galli l'ignore, l'ADN semble être un instrument suffisant pour ce canton. Ce « trou » dans la couverture du pays présente des inconvénients, par exemple lorsqu'on fournit des informations à un pays étranger. Répondant à la question d'une députée, il précise que lorsque le canton de Vaud cherche à échanger des informations avec d'autres pays, il produit une demande au niveau national et international.

Une députée s'inquiète de la formation des analystes et des coordinateurs. M. Galli indique qu'il s'agit de policières ou de policiers qui suivent, à Berne, des cours pour l'entrée des données et leur analyse ainsi que des cours de méthodologie. Il précise encore qu'il y a deux coordinateurs par canton et que quinze cantons ont adopté le principe d'une adhésion au concordat ViCLAS.

Un député s'enquiert de la possibilité de communiquer une information lorsqu'il n'y a pas de rapports de police, par exemple les relevés d'une main courante.

M. Bischof observe que c'est précisément pour cette raison que les coordinateurs doivent être des professionnels de terrain. L'approche suspecte des enfants peut être admise comme un acte préparatoire à un délit plus grave et figurer en conséquence dans ViCLAS.

M. Galli ajoute que les délits sexuels, les homicides, les approches suspectes d'un enfant et les disparitions sans motif pouvant être assimilées à un enlèvement sont répertoriés dans ViCLAS. Les cas de violences sexuelles contre les animaux sont aussi à prendre en considération puisqu'ils peuvent augurer de violences contre des personnes.

Répondant à la question d'un député, il précise encore que deux pays ont abandonné ViCLAS. Le Danemark qui n'avait pas réellement engagé le travail et la Suède, par souci de préserver la confidentialité des données suite à un conflit entre un politicien et un responsable ViCLAS.

A une deuxième question faisant référence à une affaire impliquant deux garçons de treize ans et concernant les modalités d'enregistrement de mineurs dans le système, M. Galli indique que l'âge n'est pas un critère et que la durée de conservation des données est assez longue pour couvrir l'entier de la vie sexuelle.

Un député souhaite savoir si le nom de la personne est indispensable au fonctionnement de ViCLAS ou si une constellation d'indices suffit à indiquer des liens probables entre deux affaires, la police se chargeant de l'identification de la personne.

M. Galli indique que le nom est essentiel quand, par exemple, une personne figure comme victime et comme auteur dans la base de données. M. Bischof ajoute que le nom figure dans les demandes actuelles au niveau national. Il précise aussi que, dans ViCLAS, une corrélation entre les affaires ne se base pas sur le nom, mais sur le comportement. Accessoirement, un nom peut figurer dans la comparaison.

Une députée demande ce qui a été entrepris pour s'assurer de l'adéquation de ViCLAS avec la loi sur la protection des données. M. Galli précise à nouveau qu'un audit a été demandé à ce sujet (*voir extrait des conclusions en annexe*). Par ailleurs, le commissaire chargé de la protection des données est tenu régulièrement informé de la suite des travaux.

Répondant à un député qui demande s'il est possible de s'enquérir de son enregistrement dans ViCLAS, M. Galli indique que la demande doit être adressée à la police cantonale, qui la transmettra à Berne où la vérification sera faite et reviendra au requérant par le même chemin. Il note que l'art. 13 oblige la suppression du nom d'une personne qui n'est pas impliquée.

Un député s'étant inquiété des risques qu'il y aurait à dévoiler des informations à une personne impliquée, il précise que seule les informations de type officiel peuvent être fournies, mais non, par exemple, la description du mode opératoire.

Un député relève que la notion de suspicion contenue dans le projet de loi peut être large et justifier la conservation de données même si une personne n'est finalement pas reconnue comme impliquée.

M. Bischof rappelle que ViCLAS enregistre des données de police. L'approche suspecte d'un enfant, par exemple, constitue un indice clair de mode préparatoire d'un délit qui paraît justifier la conservation des informations. Mais le système requiert une qualité d'information et non l'enregistrement excessif d'éléments douteux.

Un député observe que Genève utilise le système depuis 2004 sans base légale et demande ce qu'il adviendrait de ses données si le projet de loi était refusé. M. Bischof confirme qu'elles seraient supprimées.

Un député demande si le délai de conservation des données court à partir de la première ou de la dernière inscription dans le système. M. Bischof indique que le délit le plus récent prime, le compteur est alors remis à zéro. Répondant à une deuxième question, il relève que 10'600 affaires sont enregistrées à ce jour, dont 700 séries.

Un député s'étant inquiété de l'existence de cas d'utilisation délictueuse du système, M. Galli déclare ne pas avoir connaissance de tels cas.

M. Bischof ajoute que les utilisateurs sont choisis avec soin dans des services de police dont les membres sont supposés dignes de confiance.

M. Galli précise encore que le Canada a connu deux cas où un nom enregistré n'était pas sorti lors d'une analyse ViCLAS, ceci en raison d'une absence d'actualisation des données.

Prises de position et votes

Cette dernière audition ayant apporté toutes les précisions utiles, les groupes prennent position sur le projet de loi.

Le groupe PDC le votera, rassuré sur la question de la protection des données.

Le groupe Radical, le groupe Libéral, le groupe UDC, ainsi que le MCG feront de même.

Le groupe Socialiste s'abstiendra en raison de l'article 3, al. 2, let. d), qui ne constitue pas un délit en soi. Il entend l'utilité de cette base, mais n'est pas rassuré quant au risque de dérive lié à la concentration des données.

Le groupe des Verts exprime une réserve concernant la saisie des données, mais relève l'intérêt d'une participation au système et apportera un soutien partagé.

Vote d'entrée en matière :

Pour :	10 (2 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 2 MCG, 1 UDC)
Contre :	–
Abstention :	3 (2 S, 1 Ve)

L'entrée en matière est acceptée

Deuxième débat

Les titre, préambule et articles 1 à 3 du projet de loi sont acceptés sans opposition

Troisième débat

Le PL 10777 est mis aux voix dans son ensemble :

Pour :	10 (2 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 2 MCG, 1 UDC)
Contre :	–
Abstentions :	3 (2 S, 1 Ve)

Le PL 10777 est accepté.

Préavis sur la catégorie de débat

Catégorie II (débat organisé)

Conclusion

L'utilité du système ViCLAS a été unanimement reconnue par les membres de la Commission.

La majorité de ces membres a été rassurée par les explications fournies quant à la confidentialité des données et des échanges d'information. Elle est surtout convaincue que, lorsqu'on met en balance d'éventuels et hypothétiques effets pervers du système avec les avantages que l'on peut en retirer dans la lutte contre les crimes sériels, violents et sexuels, il n'y a pas beaucoup d'hésitation à avoir.

C'est donc à une grande majorité qu'elle accepte ce projet de loi et vous recommande, Mesdames et Messieurs les Députés, de faire de même.

Annexes :

- *Schéma de présentation PowerPoint du processus et du système d'analyse ViCLAS.*
- *Extrait de l'audit rendu, en 2010, par Ernest & Young sur le système ViCLAS (traduction non officielle)*

Projet de loi (10777)

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur la coopération assistée par ordinateur pour l'élucidation des crimes et délits commis avec violence (Concordat ViCLAS)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Adhésion

Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à l'accord intercantonal sur la coopération assistée par ordinateur pour l'élucidation des crimes et délits commis avec violence (concordat ViCLAS), adopté par la conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police le 2 avril 2009.

Art. 2 Exécution

Le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Accord (respectivement concordat) intercantonal du 2 avril 2009 (concordat ViCLAS) de la coopération assistée par ordinateur des cantons lors de l'élucidation des délits de violence)

La Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police (CCDJP) approuve dans l'exécution de l'article 56 ainsi que de l'article 57 de la Constitution fédérale l'accord intercantonal ci-après (respectivement le texte de concordat ci-après):

1. Dispositions générales

Art 1. Objet et but

¹ L'accord intercantonal (respectivement le Concordat; ci-après: accord) a pour objet la lutte efficace contre la criminalité (en série) violente et à motif sexuel, en particulier par :

- a) la création de la base légale pour l'utilisation supracantonale de l'instrument d'analyse ViCLAS en vue de l'empêchement et de l'élucidation de délits contre l'intégrité physique et sexuelle et
- b) la possibilité du rassemblement et de l'évaluation supracantonales de résultats d'enquête et de procédures pénales cantonales.

² L'accord règle les conditions auxquelles ViCLAS peut être utilisé dans les cantons qui ont adhéré à l'accord ainsi que dans la Principauté de Liechtenstein.

Art. 2 Définition

ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) est un système d'analyse fondé sur des résultats d'enquête existants pour des délits de violence et d'ordre sexuel qui permet de former de nouvelles bases d'investigation (relation délit-auteur, respectivement délit-délit). Il sert à faire en sorte que les informations spécifiques au délit puissent être évaluées indépendamment de la langue.

Art. 3 Champ d'application

¹ ViCLAS est utilisé en cas de procédure contre des auteurs connus ou inconnus avec des enquêtes locales, régionales, nationales ou internationales.

² Sont saisis dans ViCLAS des genres de comportement et/ou des circonstances qui indiquent ou qui sont en rapport avec des délits contre l'intégrité physique, respectivement sexuelle ou dont le caractère est d'ordre sexuel et qui sont appropriés pour l'analyse et la recherche dans ViCLAS.

Cela concerne en particulier les:

- a) homicides (y compris les tentatives),
- b) délits contre l'autodétermination sexuelle (y compris les tentatives et les délits poursuivis sur plainte),
- c) personnes disparues lorsque les circonstances indiquent un délit,
- d) prises de contact suspectes avec des enfants et des adolescents lorsque, sur la base des circonstances générales, il pourrait s'agir d'un motif de violence ou d'ordre sexuel,
- e) enlèvements (sans les enlèvements d'enfants par les parents ou l'enlèvement de mineurs),
- f) maltraitements d'animaux au sens de l'art. 26, al. 1, lit. a et b de la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (état au 1 septembre 2008; LPA¹), s'il faut partir d'un motif de violence ou d'ordre sexuel sur la base des circonstances générales.

2. Organisation, compétences

Art. 4 Principe

¹ Par l'exploitation de ViCLAS, seules des données existantes d'investigations de procédures policières communales, respectivement cantonales sont traitées et évaluées de manière supracantonale.

² Sont saisis dans ViCLAS de manière standard toutes les informations importantes pour l'enquête disponibles dans les domaines ci-après:

- a) indications quant aux auteurs et à leur vie privée ou professionnelle,
- b) indications quant aux victimes et à leur vie privée ou professionnelle,
- c) indications quant à la relation auteur-victime,
- d) indications quant au délit et à la manière de procéder des auteurs,
- e) indications quant aux lésions corporelles et aux causes de décès,
- f) indications quant aux lieux du délit,

¹ RS 455

- g) indications quant aux genres d'armes et d'outils utilisés,
- h) indications quant aux véhicules qui sont en relation avec le délit et/ou l'auteur.

³ L'alinéa 2 s'applique également à des données ressortant d'enquêtes policières qui ne sont pas jugées ou qui n'ont pas encore été jugées.

Art. 5 Organisation

¹ L'exploitation du système d'analyse ViCLAS est assurée par la police cantonale bernoise en tant que centrale et en tant que concessionnaire responsable de la Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

² La centrale est assistée par cinq services extérieurs régionaux occupés par un représentant d'un canton de chaque concordat de police (actuellement les cantons de Fribourg, Soleure, Lucerne et St-Gall) ainsi que de la police cantonale ou municipale de Zurich. Les services extérieurs sont responsables du traitement et de l'analyse des cas des cantons qui leur sont attribués.

³ Chaque canton désigne deux coordinateurs qui sont responsables de l'échange d'informations avec les services extérieurs, respectivement la centrale.

⁴ La conduite stratégique de ViCLAS est assurée par le comité directeur ViCLAS. En font partie le chef de la police judiciaire de la centrale (président) ainsi que les chefs des polices judiciaires des cinq services extérieurs. Le comité directeur doit rendre des comptes à la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse. Cette dernière exerce la surveillance de l'application de l'accord.

3. Exploitation et protection des données

Art. 6 Echange d'informations

¹ Les cantons partenaires sont autorisés à échanger entre eux les données désignées dans les articles 3 et 4 selon les principes de l'article 8, de les enregistrer dans un système central et les évaluer électroniquement.

² Les partenaires concordataires doivent transmettre toutes les données relevant de ViCLAS selon l'article 5 au service extérieur compétent.

Art. 7 Autorisation d'exploitation

Le système de traitement des données est exploité par la police cantonale bernoise pour l'ensemble de la Suisse. L'exploitation du système d'analyse ViCLAS est réglée par l'autorisation d'exploitation du Conseil-exécutif du canton de Berne selon l'art. 52, al. 5 de la loi du 8 juin 1997 sur la police cantonale (LPol²).

Art. 8 Enregistrement et gestion des données

¹ L'enregistrement physique des données ViCLAS est effectué exclusivement par la centrale.

² S'agissant de la gestion des données dans ViCLAS, les principes ci-après sont applicables :

- a) Les services extérieurs peuvent muter leurs propres données et ont le droit de consulter les données des autres services extérieurs ainsi que celles de la centrale.
- b) Le droit de muter l'ensemble des données, c'est-à-dire également les données des services extérieurs revient uniquement à la centrale.
- c) Les suppressions sont effectuées uniquement par la centrale.

Art. 9 Responsabilité

La responsabilité du respect de la protection des données et la garantie de la sécurité des données incombe au commandant de la police cantonale bernoise. En outre, les collaborateurs ViCLAS de la centrale et des services extérieurs sont également responsables personnellement du respect des demandes et des prescriptions de la protection des données.

Art. 10 Droit de consultation du dossier

¹ Lorsque une personne demande à consulter, selon la législation cantonale applicable, les données traitées par la police à son sujet, l'autorité de police cantonale compétente est astreinte à transmettre la demande en tant que demande partielle au service extérieur compétent si

- a) une indication quant à une mention dans ViCLAS ressort des données traitées
ou
- b) la personne qui dépose la demande l'exige.

² Il est admissible de transmettre des demandes de renseignements et de consultation directement à un service extérieur ou à la centrale.

² RSB 551.5

³ Le service extérieur transmet toujours la demande à la centrale.

⁴ La centrale traite la demande et renseigne le demandeur ou lui donne le droit de consultation. La centrale doit tenir compte des éventuelles restrictions au droit de consultation qui existent de la part des autorités de police cantonales compétentes.

Art. 11 Rectification de données

¹ Chaque personne a droit à la rectification ou la suppression des données qui la concernent et qui ont saisies de manière erronée ou superflue dans ViCLAS.

² La centrale est responsable de la rectification des données.

Art. 12 Procédure et protection juridique

¹ Les demandes de renseignements et de rectification relatives à ViCLAS ainsi que toutes les autres prétentions relatives à la protection des données en relation avec le présent accord se basent, pour autant que le présent accord ne prévoit pas de règle dérogeante, en principe sur les dispositions de la loi cantonale bernoise du 19 février 1986 (LCPD³) sur la protection des données.

² L'autorité de surveillance des données du canton de Berne est compétente en tant qu'autorité de surveillance des données.

Art. 13 Suppression des données

¹ Les ensembles de données saisis dans ViCLAS sont supprimés selon les délais de révocation ci-après:

- a) Les ensembles de données sont en principe enregistrés durant 40 ans dès la saisie. Les données sont supprimées à l'expiration du délai ou la suite du décès des personnes impliquées dans le délit.
- b) En cas de risques élevés de récidive et d'entente avec l'autorité de police concernée sur mandat de la centrale, l'autorité judiciaire compétente du canton concernée peut prolonger ce délai de cinq ans à chaque fois.
- c) En cas de récidive, le délai court à partir du dernier délit saisi dans le système d'analyse.
- d) Le délai est suspendu durant l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure stationnaire.

³ RSB 152.04

- e) Les ensembles de données concernant un auteur (potentiel) enregistrés doivent être supprimés d'office:
- sous réserve de la lettre f à la suite d'un acquittement en ce qui concerne les données relatives à l'acquittement, ou
 - dès que tous les soupçons à l'encontre d'un impliqué (suspect) sont dissipés.
- f) Si l'acquittement ou la suspension de la procédure a été prononcé en raison d'irresponsabilité de l'auteur, il sera procédé selon les principes des lettres a - d en ce qui concerne la suppression des données.

² S'agissant de données de victimes et en cas d'enregistrements selon l'article 3, al. 2, lit. d, la centrale procède, sur demande et indépendamment des délais fixés, à un contrôle de l'utilité de ces données. Toutes les données qui ne sont pas nécessaires sont supprimées dans le système d'analyse. Les données de victimes peuvent être rendues anonymes sur demande.

³ Le droit cantonal désigne les autorités qui sont compétentes pour la communication des données à supprimer en ce qui concerne la suspension du délai durant l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure.

4. Financement

Art. 14 Fixation des frais

¹ La police cantonale bernoise supporte tous les frais de personnel et d'infrastructure résultant de l'exploitation de la centrale.

² Les frais d'exploitation et d'investissement des services extérieurs sont supportés par les cantons reliés au service extérieur ou par le concordat de police de l'emplacement du service extérieur correspondant.

³ Les frais de licences supplémentaires ainsi que des dépenses décidées par le comité directeur pour les renouvellements dus au système sont répartis sur les partenaires contractuels proportionnellement au nombre d'habitants.

5. Dispositions finales

Art. 15 Adhésion et démission

¹ Chaque canton intéressé peut adhérer en tout temps à l'accord. L'adhésion entre en vigueur immédiatement.

² Chaque partenaire peut résilier sa participation pour la fin d'une année civile moyennant un préavis de six mois. La démission n'a pas d'influence sur les données saisies jusque là.

³ La demande d'adhésion ainsi que la démission doit être adressée à la CCDPJ.

Art. 16 Exécution

¹ Les cantons édictent les directives nécessaires à l'exécution de l'accord.

² Les concordats de police désignent le service extérieur compétent pour eux selon l'art. 5, al. 2.

Art. 17 Entrée en vigueur

¹ L'accord entre en vigueur dès que le canton de Berne ainsi que deux autres cantons au minimum y ont adhéré.

² Les modifications de l'accord nécessitent l'approbation de tous les partenaires.

Art. 18 Notification à la Confédération

Le secrétariat général de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) informe la Chancellerie fédérale au sujet du présent accord. La procédure est fixée par l'article 27o OLOGA (RS 172.010.1).

Art. 19 Principauté de Liechtenstein

La Principauté de Liechtenstein peut adhérer à cet accord sur la base de sa propre législation. Elle dispose des mêmes droits et obligations que les autres partenaires.

Art. 20 Juridiction

¹ Une instance arbitraire est mise en place pour régler tous les problèmes litigieux qui pourraient surgir entre les partenaires dans le cadre de l'application et de l'interprétation du présent accord.

² Le comité directeur de la CCDJP est l'instance arbitraire.

³ Les dispositions du concordat du 27 mars 1969 sur l'arbitrage⁴ sont applicables.

⁴ L'instance arbitraire tranche définitivement.

⁵ Une instance arbitraire indépendante peut être mise en place pour les cas particuliers.

Art. 21 Dispositions transitoires

¹ Le présent accord s'applique par analogie aux données saisies dans le système d'analyse depuis le début de l'exploitation opérationnelle de ViCLAS en mai 2003. Les données correspondantes restent enregistrées et peuvent être utilisées en tenant compte des principes figurant dans le présent accord.

² Une nouvelle saisie de données d'événements selon l'art. 3, qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur du présent accord est possible jusqu'en 1978 pour les homicides et jusqu'en 1993 pour les délits d'ordre sexuel, pour autant que l'importance pour ViCLAS soit donnée et que la qualité des données soit utilisable.

³ Les données qui devraient déjà être supprimées selon le droit cantonal en vigueur ne doivent pas être saisies dans ViCLAS.

⁴ Les données qui ont été saisies dans ViCLAS avant l'entrée en vigueur du présent accord doivent être supprimées si elles ne pourraient être saisies à nouveau selon les principes fixés par le présent accord.

⁵ Les données d'événements selon l'art. 3, qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur du présent accord, ne peuvent être saisies que si elles ne sont pas contraires aux principes fixés par le présent accord.

Police cantonale

ViCLAS



Commission des affaires communales, régionales et internationales du Grand Conseil de la République et canton de Genève

Présentation du 1er mars 2011

Rico Galli & Eric Bischof

ViCLAS Centre

Police cantonale

Le processus ViCLAS

événement -> investigations de police -> rapport de police -> procureur

base de données policière

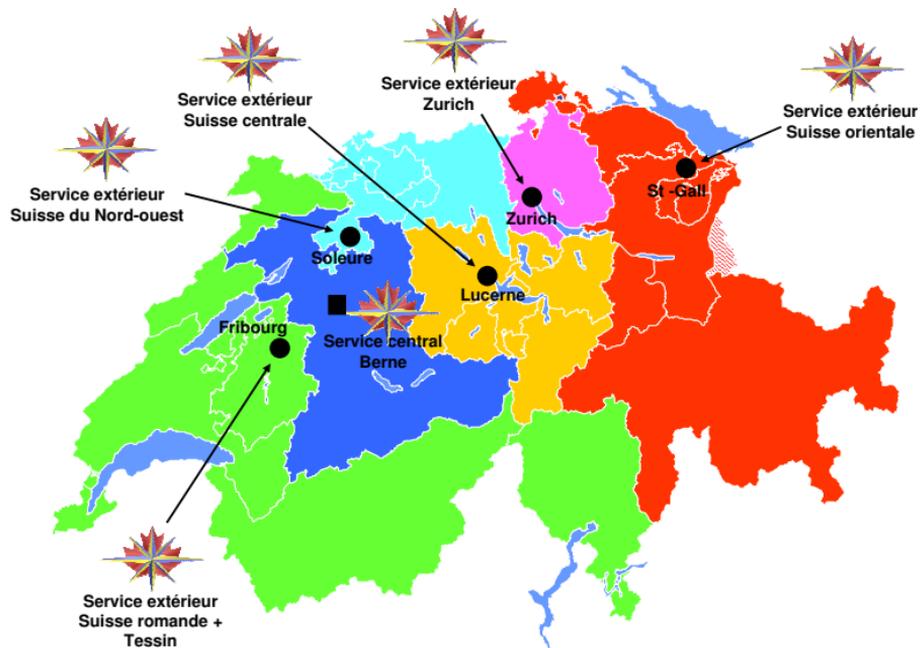
coordinateur ViCLAS

copie du rapport/dossier

service extérieur ViCLAS



Police cantonale



3

Police cantonale

Systeme d'analyse ViCLAS

1. données policières établies durant l'enquête
2. classification des données sur le comportement
3. analyse / recherche comportementale des données enregistrées

liens potentiels

affaire avec auteur connu -> recherche d'affaires non élucidées

affaire avec auteur inconnu -> recherche d'un auteur connu;
recherche d'affaires non élucidées
(éléments similaire)

nouveaux éléments pour l'enquête
détection de séries

4

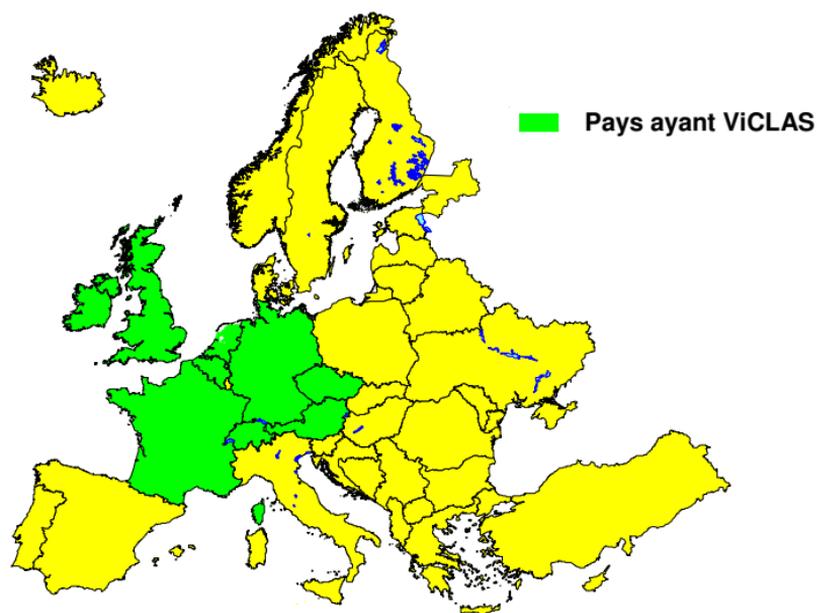
Police cantonale

En résumé

- système d'analyse pour des liens potentiels
- identifications de séries / d'auteurs de séries
- nouveaux éléments d'enquêtes
- données établies par la police
- pas lié avec d'autres bases de données (Ripol, SIS etc.)
- pas un "système-HIT-automatisé"
- employé que par les analystes (15 personnes)
- compétence: connaissance, communication, méthodologie

5

Police cantonale



6

Police cantonale

Exemple

- Approche et actes d'ordre sexuel devant des enfants à Weil/D
- Rapport de police Baden-Württemberg accessible par le site Intranet de l'office fédéral de la police
- Recherches ViCLAS Suisse
- -> auteur en série S.B. -> informations transmises en Allemagne
- Aveux

*image
supprimée*

7

Police cantonale

Audit 2010 par Ernst & Young

Commettant: commissaire chargé de la protection des données

Extraits:

- „En tenant compte des circonstances, l'attribution des droits d'accès à ViCLAS est, à notre avis, peu problématique et proportionnelle“.
- „L'examen des fiches de données montre que les données personnelles enregistrées dans le système sont certes exhaustives, mais leur contenu significatif pour les enquêtes au sens de l'art. 3 du concordat ViCLAS respecte les conditions cadres légales du concordat ViCLAS ainsi que la loi sur la protection des données. Autrement dit, aucune des fiches de données analysées ne contenait d'inscriptions illicites.“

8



damit die beteiligten Kantone die unter Art. 3 und 4 des Konkordats bezeichneten Informationen und Daten kantonsübergreifend austauschen, bearbeiten und den zuständigen Ermittlungsbehörden neue ermittlungsunterstützende Erkenntnisse übermitteln können. Mit der in Art. 6 Abs. 2 statuierten Mitteilungspflicht wird klargestellt, dass letztlich die Zentralstelle bzw. die zuständigen Aussenstellen entscheiden, ob ein Fall in ViCLAS aufgenommen wird oder nicht.

Es zeigt sich, dass die formellgesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung sowie den Austausch von Daten durch die Zentralstelle in Bern in Art. 4 und 6 des ViCLAS-Konkordats liegen, womit unseres Erachtens die Voraussetzungen nach Art. 6 Bst. a KDSG erfüllt sind und eine ausreichende klare Rechtsgrundlage zur Datenbearbeitung vorliegt.

2.3.2.7 Beschaffung und Bekanntgabe

Nach Art. 9 Abs. 1 KDSG sind Personendaten in der Regel bei der betroffenen und nicht bei einer anderen privaten Person zu beschaffen.

Die Datenbeschaffung für ViCLAS erfolgt, wie einleitend bereits erwähnt, nie direkt bei den Betroffenen, sondern alleine durch die verwaltungsinterne, manuelle und nicht automatische Übermittlung der kantonalen Ermittlungsbehörden an die Zentralstelle in Bern. Dabei werden lediglich die vorher geprüften, spezifischen und für die Generierung von Ermittlungsansätzen notwendigen Informationen übertragen. Die eigentliche Beschaffung der Daten erfolgt jeweils im Rahmen der einzelnen kantonalen polizeilichen Ermittlungsverfahren, welche jedoch nicht Assessment-Gegenstand dieses Berichts ist. Der Vollständigkeit halber gilt es immerhin festzuhalten, dass auch diese von den Polizeibehörden gesammelten Daten den Grundsätzen des Datenschutzes gerecht werden müssen, wobei in diesen Fällen wiederum meistens die strafrechtlichen Datenschutzbestimmungen zur Anwendung gelangen.

Die verwaltungsinterne Datenbeschaffung ist nach Art. 9 Abs. 2 KDSG nur zulässig, wenn das Datenschutzgesetz nicht entgegensteht. Personendaten werden dementsprechend nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a KDSG einer anderen Behörde bekanntgegeben, wenn die verantwortliche Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgabe gesetzlich dazu verpflichtet oder ermächtigt ist.

Diese Ermächtigung findet sich wiederum im Konkordat, worin gemäss Art. 6 die beteiligten Vertragskantone berechtigt und sogar verpflichtet sind, die in ViCLAS gespeicherten Daten nach Massgabe der Bestimmungen des ViCLAS-Konkordats gegenseitig auszutauschen, in einem zentralen System zu speichern sowie elektronisch auszuwerten. Somit existiert eine explizite gesetzliche Grundlage für die elektronische, verwaltungsinterne Bekanntgabe der Daten unter ViCLAS.

2.3.2.8 Verhältnismässigkeit der Zugriffsrechte

Im Weiteren ist zentral, dass bei den vorhandenen Personendaten die Zugriffsrechte rechtmässig bzw. verhältnismässig vergeben werden, wobei eine restriktive Vergabe ideal ist.

Im vorliegend zu prüfenden Fall haben lediglich fünf Personen innerhalb des ganzen Polizeikorps der Zentralstelle in Bern Zugriff auf die Informationen der ViCLAS-Datenbank. Obwohl grundsätzlich nicht Gegenstand des Assessments, bleibt der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass zusätzlich jeweils zwei Personen pro Aussenstelle und damit zurzeit insgesamt zehn weitere Personen ebenfalls Zugriffsrechte haben. Letztere können gemäss Art. 8 des Konkordats zwar nur ihre eigenen Daten der jeweiligen Aussenstelle mutieren (Schreibzugriff), besitzen aber ein Leserecht für sämtliche in der Datenbank vorhandenen Informationen (Lesezugriff). Die Zugriffsrechte wurden demzufolge äusserst restriktiv vergeben und sprechen für eine hinreichend verhältnismässige Lösung.

Der Zugriff erfolgt, indem sich innerhalb der Zentralstelle der Kantonspolizei die berechtigten Benutzer mittels SmartCard an ihrer Arbeitsstation anmelden, sich dann mittels Active Directory Passwort am CITRIX Terminal Server anmelden und letztendlich via separatem Benutzernamen und Passwort an der Applikation ViCLAS anmelden. Die normale Anmeldung am System nutzt im Normalfall eine SmartCard auf dem Personalausweis, die Anmeldung am ViCLAS System greift allerdings nicht direkt auf ein Zertifikat der SmartCard zu und nutzt stets ein eigenes Passwort. Dennoch sind so hinreichende Kontrollen



definiert, die einen Zugriff von Unberechtigten auf die Applikation ViCLAS verhindern sollen.

Zudem werden sämtliche zugriffsberechtigten Benutzer aufgrund der Sensitivität der Daten speziell geschult und gezielt angewiesen, ihren Zugriff rechtmässig auszuüben. Auch gilt es in diesem Zusammenhang für die Zentralstelle in Bern relevanten Dienstbefehl DBF10002 vom 20. Juli 2010 zu beachten. Unter Würdigung der gesamten Umstände ist die Vergabe der Zugriffsrechte für ViCLAS demzufolge unseres Erachtens unproblematisch und verhältnismässig.

Aus diesem Grund kann prinzipiell von einer nachträglichen Zugriffskontrolle im Sinne eines detaillierten Protokolls (Logging) sämtlicher erfolgter Zugriffe abgesehen werden und deshalb grundsätzlich offen bleiben, ob die uns zur Verfügung gestellten Logging-Dateien für sich einer Prüfung der Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung standhalten würden. Dennoch wird im Sinne einer umfassenden Überprüfung im nachstehenden Kapitel kurz auf diese Thematik eingegangen.

2.3.2.9 Stichproben des Loggings und der Datensätze

Im Rahmen der Beurteilung der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit wurde anhand von Stichproben nebst einer Überprüfung der durchgeführten Abfragen auch eine Überprüfung der in ViCLAS vorhandenen Datensätze der Zentralstelle in Bern vorgenommen. Für Letztere wurden aus insgesamt ca. 1'600 vorhandenen Eintragungen der Zentralstelle in Bern nach dem Zufallsprinzip 25 Datensätze aus den Jahren 2003 bis 2010 organisiert.

Aus der Durchsicht der Datensätze geht hervor, dass zwar umfassende Personendaten im System gespeichert werden, diese jedoch stets ermittlungsrelevante Inhalte im Sinne von Art. 3 des ViCLAS-Konkordats aufweisen und damit die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Konkordats sowie des Datenschutzgesetzes einhalten. Unter den analysierten Datensätzen wurden mit anderen Worten keine unzulässigen Eintragungen festgestellt. Dies lässt den Rückschluss zu, dass die insgesamt fünf berechtigten Benutzer angemessen geschult und sensibilisiert sind für datenschutzrechtliche Aspekte. Dies rührt nicht zuletzt auch daher, dass sämtliche in ViCLAS vorhandenen Daten aus vorhandenen Protokollen von Polizeibehörden stammen und jeweils vorgängig auf deren Relevanz für die Datenbank geprüft und manuell im System eingetragen werden.

2.3.2.10 Meldung der Datensammlung durch die verantwortliche Behörde

Im Sinne der Transparenz schreibt das kantonale Datenschutzgesetz in Art. 18 Abs. 1 KDSG vor, dass die Aufsichtsstelle über Internet ein Register der im Kanton angelegten Datensammlungen zu veröffentlichen hat. Es handelt sich somit um eine gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung sämtlicher Datenbanken, worunter auch diejenige von ViCLAS fällt.

2.3.2.11 Recht auf Sperrung

Jede betroffene Person kann nach Art. 13 Abs. 1 KDSG die Bekanntgabe ihrer Daten sperren lassen, wenn sie ein schützenswertes Interesse nachweist, wobei nach Abs. 2 Bst. a dieser Bestimmung die Bekanntgabe trotz Sperre zulässig ist, wenn die verantwortliche Behörde zur Bekanntgabe gesetzlich verpflichtet ist.

Nach Art. 1 Abs. 1 des ViCLAS-Konkordats bezweckt dieses den kantonsübergreifenden Einsatz des Analyseinstruments ViCLAS zur Verhinderung und Aufklärung von Delikten gegen die physische und sexuelle Integrität zu schaffen und ermöglicht die überkantonale Zusammenführung und Auswertung kantonaler Ermittlungsergebnisse und Strafverfahren. Vor diesem Hintergrund ist der Austausch bzw. die Bekanntgabe der Daten gesetzlich vorgesehen und mit Art. 6 Abs. 2 des Konkordats auch gesetzlich vorgeschrieben. Eine Sperrung ist damit unseres Erachtens vorliegend grundsätzlich ausgeschlossen und im Übrigen rein technisch in ViCLAS auch nicht vorgesehen.

2.3.2.8 Proportionnalité des droits d'accès

De plus, il est important que les droits d'accès aux données personnelles disponibles soient attribués de manière légitime ou proportionnelle. Une attribution restrictive est idéale.

Dans le cas contrôlé, seules 5 personnes de tout le corps de police du service central à Berne ont accès aux informations de la banque de données ViCLAS. Bien qu'il ne fasse pas partie de l'évaluation, le complément suivant est à mentionner: deux personnes par service extérieur, donc 10 personnes supplémentaires au total, possèdent également des droits d'accès. Ces dernières peuvent, selon l'art. 8 du concordat, muter les données propres à leur service extérieur (Accès à la modification), mais ont le droit de consulter toutes les données disponibles dans la banque de données (Accès en lecture). Dès lors, les droits d'accès ont été attribués de manière très restrictive et permettent une solution suffisamment proportionnelle.

L'accès s'effectue de la manière suivante: Les utilisateurs autorisés se connectent à leur poste de travail dans le service central de la police cantonale au moyen de la SmartCard, ils se connectent ensuite au CITRIC Terminal Server avec le mot de passe Active Directory pour enfin se loguer à l'application ViCLAS en utilisant un nom d'utilisateur et un mot de passe séparés. En règle générale, la connexion normale au système a lieu avec la SmartCard disposée sur la carte de légitimation, la connexion au système ViCLAS n'a cependant pas directement accès à un certificat de la SmartCard et utilise toujours son propre mot de passe. Ainsi, des contrôles suffisants permettant d'éviter un accès non autorisé à l'application ViCLAS sont définis.

Tous les utilisateurs autorisés sont instruits sur la sensibilité des données et l'utilisation légitime de leur accès. L'ODS 10002 du 20 juillet 2010 important pour la centrale à Berne doit également être pris en considération dans ce contexte. En tenant compte des circonstances, l'attribution des droits d'accès à ViCLAS est, à notre avis, peu problématique et proportionnelle.

De ce fait, il n'est en principe pas nécessaire de mettre en place un contrôle d'accès ultérieur au sens d'un compte rendu détaillé (Logging) de tous les accès enregistrés. Reste à se poser la question si les fichiers-logging qui ont été mis à notre disposition passeraient l'examen de la proportionnalité du traitement des données. Ce sujet est brièvement approfondi dans le chapitre suivant afin de garantir une évaluation complète.

2.3.2.9 Echantillons du logging et des données

Des échantillons permettant de contrôler les consultations et les fiches de données dans ViCLAS ont été relevés pour l'examen de l'affectation et de la proportionnalité de la centrale à Berne. Pour ce qui est du contrôle des fiches de données dans ViCLAS, 25 fiches de données datant de 2003 à 2010 ont été choisies au hasard parmi un total d'environ 1'600 inscriptions de la centrale à Berne.

L'examen des fiches de données montre que les données personnelles enregistrées dans le système sont certes exhaustives, mais leur contenu significatif pour les enquêtes au sens de l'art. 3 du concordat ViCLAS respecte les conditions cadres légales du concordat ViCLAS ainsi que la loi sur la protection des données. Autrement dit, aucune des fiches de données analysées ne contenait d'inscriptions illicites. En conclusion, les cinq utilisateurs autorisés sont assez instruits et sensibilisés aux aspects de la protection des données. De plus, toutes les données disponibles sur ViCLAS proviennent de procès-verbaux de police existants dont le contenu a été vérifié au préalable quant à son importance pour la banque de données et elles ont été enregistrées dans le système à la main.